Valiokunnan mietintö UaVM 14/2026 vp─ HE 189/2026 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Ukrainan kansainvälisen vaadekomission perustamisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Ukrainan kansainvälisen vaadekomission perustamisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 189/2026 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Tarja Långström, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Marja Hopia, ulkoministeriö
- professori (emeritus) Martti Koskenniemi, Helsingin yliopisto
- apulaisprofessori Ukri Soirila, Helsingin yliopisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Ukrainan kansainvälisen vaadekomission perustamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimuksen tarkoituksena on perustaa Ukrainan kansainvälinen vaadekomissio käsittelemään Venäjän hyökkäyssodasta aiheutuvista vahingoista johtuvia korvausvaatimuksia yhteistyössä Ukrainan kanssa. Sopimuksessa määrätään vaadekomission oikeudellisesta asemasta, tavoitteista, tehtävistä ja hallintorakenteesta.

Yleissopimuksen voimaantulo vaatii, että 25 sopimuksen allekirjoittajaa on ilmaissut suostumuksensa tulla yleissopimuksen sitomaksi ja että näiden sopimukseen sitoutuneiden valtioiden yksittäiset rahoitusosuudet Ukrainan vahinkorekisterin talousarvioon vuodelle 2025 muodostavat yhteenlaskettuina vähintään 50 prosenttia kyseisen talousarvion kokonaismäärästä. Yleissopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, että edellä mainitut edellytykset täyttyvät. Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Hyväksytty
3.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitys

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Ukrainan kansainvälisen vaadekomission perustamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimuksen hyväksyminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

Esityksen tausta ja keskeinen sisältö

(2) Yleissopimuksen tarkoituksena on perustaa Ukrainan kansainvälinen vaadekomissio käsittelemään Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta aiheutuneisiin vahinkoihin perustuvia korvausvaatimuksia yhteistyössä Ukrainan kanssa.

(3) Vaadekomission perustamisen taustalla on YK:n yleiskokouksen 14.11.2022 hyväksymä päätöslauselma, jossa todetaan, että Venäjä on saatettava vastuuseen kansainvälisen oikeuden loukkauksistaan Ukrainassa ja Ukrainaa vastaan, mukaan lukien YK:n peruskirjan kieltämä voimankäyttö. Päätöslauselmassa tunnustetaan tarve perustaa yhteistyössä Ukrainan kanssa kansainvälinen korvausmekanismi hyökkäyssodan aiheuttamien vahinkojen ja korvausvaatimusten käsittelemiseksi.

(4) Vaadekomissio on osa Euroopan neuvoston yhteyteen perustettavaa kansainvälistä korvausmekanismia. Ensimmäinen osa on hyökkäyssodan aiheuttamia vahinkoja koskevia korvausvaatimuksia tallettava vahinkorekisteri, joka perustettiin toukokuussa 2023. Rekisteriin on talletettu tähän mennessä noin 190 000 korvausvaatimusta. Suomi on yksi vahinkorekisterin perustajajäsenistä. Toinen osa on korvausvaatimuksia arvioiva ja niistä päättävä vaadekomissio. Vaadekomission perustamisen myötä vahinkorekisteri ja sen toiminnot sulautetaan vaadekomissioon. Kolmas olisi rahasto, josta korvaukset maksetaan.

(5) Neuvottelut vaadekomission perustamista koskevasta sopimuksesta saatiin päätökseen syyskuussa 2025, ja sopimus hyväksyttiin 16.12.2025. Sopimuksen ovat toistaiseksi allekirjoittaneet 40 valtiota, mukaan lukien Suomi, sekä Euroopan unioni. Komissio perustetaan Euroopan neuvoston yhteyteen ja sillä tulee olemaan itsenäinen oikeushenkilöllisyys.

Vaadekomission perustamista koskeva yleissopimus

(6) Yleissopimuksessa määrätään vaadekomission oikeudellisesta asemasta, organisaatiosta, tehtävistä ja korvausvaatimusten käsittelymenettelystä.

(7) Komission toimivalta kattaa Venäjän Ukrainassa tai Ukrainaa vastaan 24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen tekemistä kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista aiheutuneet vahingot, menetykset ja vammat. Korvausvaatimuksia voivat esittää luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, Ukrainan valtio, sen alue- ja paikallisviranomaiset ja valtion omistamat tai määräysvallassa olevat yritykset.Vaadekomission organisaatio muodostuu kolmesta tasosta. Ylimpänä toimii sopimusosapuolista koostuva yleiskokous, joka vastaa komission toiminnan

yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta. Sen alaisuudessa toimii 9—15 jäsenestä koostuva neuvosto, joka tekee korvauspäätökset. Päätökset valmistellaan kolmijäsenisissä komissaaripaneeleissa.

(8) Vaadekomissioon voi liittyä jäsenenä tai tarkkailijana. Yleissopimuksessa määrätään myös edellytyksistä, joiden täyttyessä Venäjä voisi tulla komission jäseneksi tai tarkkailijaksi.

(9) Sopimus sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä oikeushenkilöllisyydestä, vaadekomission henkilöstön erioikeuksista ja vapauksista, vaadekomission ajallisesta ja alueellisesta mandaatista sekä yleiskokouksen määräenemmistöpäätöksenteosta.

Taloudelliset vaikutukset

(10) Venäjän kansainvälisoikeudellinen vastuu hyökkäyssodan aiheuttamista vahingoista koskee myös vaadekomission toimintakustannuksia. Yleissopimuksen mukaan Venäjä vastaisi komission kustannuksista yleissopimuksen voimaantulosta lähtien, mikäli se liittyisi sopimuksen jäseneksi sen määräysten mukaisesti. Siihen saakka toiminta rahoitetaan jäsenvaltioiden vuotuisilla ja vapaaehtoisilla rahoitusosuuksilla.

(11) Suomen vuosittaisen rahoitusosuuden suuruus riippuu muun muassa vaadekomission jäsenmäärästä ja yleiskokouksen hyväksymästä talousarviosta. Alustavien arvioiden mukaan Suomen maksuosuus olisi toiminnan alkuvuosina noin 35 000 euroa ja toiminnan vilkkaimpina vuosina noin 106 000 euroa. Vaadeomission arvioidaan toimivan vähintään noin kymmenen vuoden ajan.

(12) Komission koko vuotuisen talousarvion ei arvioida toteutuvan ennen vuotta 2028, joten esityksellä ei ole vaikutuksia vuoden 2027 talousarvioon. Suomen rahoitusosuus katettaisiin ulkoministeriön hallinnonalan momentilta 24.90.66 (Eräät jäsenmaksut ja kansainväliset rahoitusosuudet).

Sopimuksen voimaantulo

(13) Yleissopimus ei ole vielä tullut voimaan. Sen voimaantulo edellyttää vähintään 25 sopimusosapuolen sitoutumista sekä sitä, että sitoutuneiden valtioiden rahoitusosuudet vastaavat vähintään 50 prosenttia Ukrainan vahinkorekisterin talousarviosta. Käytännössä sopimuksen voimaantuleminen edellyttää vähintään kolmen merkittävän rahoittajavaltion sitoutumista sopimukseen.

(14) Sopimuksen on toistaiseksi allekirjoittanut 40 valtiota ja EU, joista sopimukseen on sitoutunut 10 valtiota sekä Euroopan unioni. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kuin sopimus tulee voimaan.

Valiokunnan huomiot

(15) Ulkoasiainvaliokunta pitää hallituksen esitystä tärkeänä ja perusteltuna osana Suomen johdonmukaista tukea Ukrainalle ja kansainväliselle oikeudelle. Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäyssota on vakava YK:n peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden loukkaus. Venäjän on kannettava kansainvälisoikeudellinen vastuunsa hyökkäyksestä ja sen aiheuttamista vahingoista. Kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista seuraavan korvausvastuun toteutuminen on keskeinen osa oikeudenmukaisen ja kestävän rauhan edellytyksiä. Kansainväliseen oikeuteen perustuvan järjestelmän uskottavuuden kannalta on olennaista, ettei valtio voi välttää vastuuta oikeudenvastaisesta voimankäytöstä ja sen seurauksista.

(16) Valiokunta pitää vaadekomission perustamista tärkeänä edistysaskeleena Venäjän vastuuvelvollisuuden toteuttamisessa. Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Ukrainan vahinkorekisteri on mahdollistanut korvausvaatimusten järjestelmällisen vastaanottamisen ja tallentamisen. Vaadekomissio täydentää tätä työtä luomalla riippumattoman kansainvälisen menettelyn, jossa korvausvaatimuksia voidaan arvioida ja ratkaista sekä määrittää korvattavien vahinkojen määrä. Valiokunta pitää tärkeänä, että menettely on oikeudellisesti luotettava, tasapuolinen ja tehokas sekä turvaa vahinkoa kärsineiden oikeudet.

(17) Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei vaadekomission perustaminen vielä ratkaise hyväksyttyjen korvausten tosiasiallista maksamista. Korvausmekanismin kolmannen osan eli korvausrahaston perustamisesta ja rahoituksesta ei ole vielä sovittu. Valiokunta pitää keskeisenä sitä, että kestävät rahoitusratkaisut löydetään. Tähän liittyy myös sen selvittäminen, miten Venäjän jäädytettyjä varoja voidaan käyttää korvausten maksamiseen. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että valtioneuvosto aktiivisesti etsii EU- ja muiden kumppanien kanssa oikeudellisesti kestäviä ratkaisuja, jotka mahdollistaisivat Venäjän jäädytettyjen varojen käytön Venäjän korvausvelvollisuuden täyttämiseen. Valiokunta korostaa, että korvausmekanismin lopullinen vaikuttavuus riippuu siitä, voidaanko vahinkoa kärsineille tosiasiallisesti suorittaa heille kuuluvat korvaukset.

(18) Saadun selvityksen mukaan vahinkojen ja niiden syy-yhteyden arviointi voi edellyttää laajaa selvitystyötä. Valiokunta pitää tärkeänä, että komission menettelytavat ja näyttövaatimukset ovat selkeitä, johdonmukaisia ja asianmukaisia sekä mahdollistavat suuren korvausvaatimusmäärän tehokkaan käsittelyn oikeusturvasta tinkimättä. Samalla on huolehdittava henkilötietojen suojasta ja korvausvaatimuksiin sisältyvien arkaluonteisten tietojen luottamuksellisuudesta.

(19) Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaadekomission ajallinen toimivalta alkaa 24. helmikuuta 2022. Yleissopimuksen johdannossa kuitenkin todetaan nimenomaisesti, ettei tämä vapauta Venäjää vastuusta sen Ukrainassa tai Ukrainaa vastaan 20. helmikuuta 2014 tai sen jälkeen tekemistä kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei komission ajallista toimivaltaa tulkita Venäjän laajemman kansainvälisoikeudellisen vastuun rajoitukseksi. Valiokunta toteaa myös, että sopimuksessa on mahdollistettu ajallista toimivaltaa koskevien määräysten myöhempi muuttaminen.

(20) Vaadekomission riippumattomuus, puolueettomuus kansainvälisen uskottavuus on tärkeää. Vaikka komissio perustetaan Euroopan neuvoston yhteyteen, sen toiminnan vaikutukset ulottuvat laajemmin kansainväliseen oikeusjärjestykseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että komission toiminnalle pyritään varmistamaan mahdollisimman laaja kansainvälinen tuki, myös Euroopan ulkopuolisissa valtioissa.

(21) Valiokunta toteaa, että vaadekomission toiminnan uskottavuus ja jatkuvuus edellyttävät vakaata ja ennakoitavaa rahoitusta ja korostaa kustannusten seurannan, kustannustehokkuuden ja jäsenvaltioiden oikeudenmukaisen kustannustenjaon merkitystä. Komission voimavarat tulee kohdentaa ensisijaisesti korvausvaatimusten tehokkaaseen ja asianmukaiseen käsittelyyn. Komission toimintakustannusten vastuun tulee viime kädessä kuulua Venäjälle ja mahdollisuudet jäsenvaltioiden maksamien rahoitusosuuksien takaisinperintään tulee säilyttää.

(22) Valiokunta pitää Suomen osallistumista vaadekomission toimintaan perusteltuna jatkona Suomen johdonmukaiselle tuelle Ukrainalle ja kansainvälisen oikeuden toteutumiselle. Suomen jäsenyys vahvistaa osaltaan kansainvälistä yhteistyötä, jolla edistetään hyökkäyssodan uhrien oikeutta saada hyvitystä ja vahvistetaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaa maailmanjärjestystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti Euroopan unionissa, Euroopan neuvostossa ja yhteistyössä muiden kumppanimaiden kanssa korvausmekanismin saattamiseksi kokonaisuudessaan toimintakykyiseksi.

Valiokunnan johtopäätös

(23) Ulkoasiainvaliokunta pitää Ukrainan kansainvälisen vaadekomission perustamista tärkeänä askeleena Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aiheuttamien vahinkojen käsittelyssä ja Venäjän kansainvälisoikeudellisen vastuun toteuttamisessa.

(24) Valiokunta pitää Suomen osallistumista vaadekomission toimintaan tärkeänä ja perusteltuna sekä korostaa eduskunnan asianmukaisen tiedonsaannin merkitystä erityisesti komission toiminnan käynnistymiseen, rahoitusosuuksien kehitykseen ja korvausmekanismin jatkovalmisteluun liittyvissä kysymyksissä.

(25) Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 189/2026 vp tarkoitetun sopimuksen

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 189/2026 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö UaVM 14/2026 vp

Helsingissä 12.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Sofia Vikman kok
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Savola